



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 22 kwietnia 2014 r.

Poz. 2619

WYROK NR IV SA/PO 1149/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 26 lutego 2014 r.

w sprawie : miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów użytków rolnych, terenów osadniczych, terenów turystycznych, terenów lasów, zalesień i korytarzy ekologicznych oraz teren dróg we Wsi Żelazkowo działka nr ewid. 1,2,3

Na podstawie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Ewa Kręcichwost – Durchowska (spr.)

Sędziowie WSA Izabela Bąk – Marciniak

WSA Anna Jarosz

Protokolant st. sekr. sąd. Laura Szukała

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 lutego 2014 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Gminy Niechanowo

z dnia 8 marca 2013 r. nr XIX/201/2013

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów użytków rolnych, terenów osadniczych, terenów turystycznych, terenów lasów, zalesień i korytarzy ekologicznych oraz teren dróg we Wsi Żelazkowo działki nr ewid. 1, 2, 3

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;
2. określa, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana;
3. zasądza od Gminy Niechanowo na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 240 zł (dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sygn. akt IV SA/Po 1149/13**UZASADNIENIE**

W dniu 8 marca 2013 r. Rada Gminy Niechanowo podjęła uchwałę nr XIX/201/2013 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów użytków rolnych, terenów osadniczych, terenów turystycznych, terenów lasów, zalesień i korytarzy ekologicznych oraz teren dróg we wsi Żelazkowo działki nr ewidencyjnej 1, 2, 3.

Na powyższą uchwałę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wniósł Wojewoda Wielkopolski wnosząc o stwierdzenie jej nieważności.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda wskazał, że powyższą uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 15 i 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647), uchwały Nr 111/16/2010 Rady Gminy Niechanowo z dnia 29 grudnia 2010 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów użytków rolnych, terenów osadniczych, terenów turystycznych, terenów lasów, zalesień i korytarzy ekologicznych oraz terenu dróg we wsi Żelazkowo działki nr ewidencyjny 1, 2, 3 i 4 oraz uchwały nr W63/2011 Rady Gminy Niechanowo z dnia 31 maja 2011 r. w sprawie zmiany uchwały nr 111/16/2010 Rady Gminy Niechanowo z dnia 29 grudnia 2010 r.

Dalej organ wskazał, iż w toku procedury planistycznej projekt przedmiotowego planu został trzykrotnie wykładany do publicznego wglądu: w dniach 24 października 2011 r. - 14 listopada 2011 r., 30 kwietnia 2012 r. - 21 maja 2012 r. oraz 08 października 2012 r. - 29 października 2012 r.

Dodatkowo, na skutek zmian wprowadzonych po pierwszym wyłożeniu do publicznego wglądu - projekt podlegał także ponownym uzgodnieniom i opiniowaniu z jednostkami i organami wymienionymi w art. 17 ustawy, w terminie do dnia 31 stycznia 2012 r.

W związku z kolejnymi zmianami wprowadzonymi po drugim wyłożeniu do publicznego wglądu - projekt planu wyłożono także po raz trzeci.

Skarżący podkreślił, iż analiza porównawcza wersji projektu poddanej ponownym uzgodnieniom i opiniowaniu (tożsamej z wersją wyłożoną po raz drugi do publicznego wglądu) i wersji wyłożonej po raz trzeci do publicznego wglądu wykazuje szereg różniących się między sobą ustaleń. Różnice między ww. wersjami dokumentu dotyczą przede wszystkim zmian w przeznaczeniu terenów (całkowita likwidacja terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i wprowadzenie w ich miejsce terenów zieleni ekologicznej, wprowadzenie terenu zabudowy usług turystycznych w miejsce jednego z terenów zabudowy letniskowej, powiększenie terenu zabudowy zagrodowej) oraz sposobie wytyczenia przebiegu układu komunikacyjnego.

W związku z powyższym, zasadne stało się kolejne wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu, co miało miejsce, jednakże uchybiono przepisom art. 17 pkt 13 ustawy, zgodnie z którymi wójt wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia uwag, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia. Skarżący wskazał, że wprowadzenie ww. zmian, w zasadniczy sposób wpływających na kształtowanie przestrzeni na obszarze objętym omawianym planem - bez dokonania ponownych uzgodnień (uzgodnieniom dokonywanym w terminie do dnia 31 stycznia 2012 r. poddany był w znacznej części, mając na uwadze przeznaczenie terenów, inny projekt planu niż ten, który został wyłożony do publicznego wglądu po raz trzeci) - stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu w zakresie przepisu art. 17 pkt 13 ustawy.

Skarżący podniósł również, że w dokumentacji prac planistycznych brak jest dowodu ogłoszenia o pierwszym wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu w prasie, zawierającego datę tego ogłoszenia.

W odniesieniu do zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego Wojewoda wskazał, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania

zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 6 rozporządzenia, na mocy którego ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.

Wojewoda wyjaśnił, że dla terenu zabudowy usług turystycznych, oznaczonego w planie symbolem UT, nie dopełniono obowiązku wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w ten sposób, że dla dopuszczalnej na tym terenie „hali sportowej czy widowiskowo - sportowej” nie określono wysokości oraz geometrii dachu. Powyższe uchybienie skutkuje naruszeniem zasad sporządzania planu w zakresie ww. przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w odniesieniu do terenu UT.

Zauważyć należy, że obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy, a więc m. in. parametrów zabudowy, nie jest wprawdzie bezwzględny, jednakże pozostaje uzależniony od warunków faktycznych panujących w terenie. Oznacza to, że plan miejscowy musi zawierać ustalenia, o których mowa w ww. przepisie, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Dopuszczenie w przedmiotowym planie różnych rodzajów zabudowy rodzi więc obowiązek ustalenia dla każdego z nich parametrów określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy i § 4 pkt 6 rozporządzenia - także w odniesieniu do wysokości zabudowy i geometrii dachu, niezależnie od rodzaju, przeznaczenia czy sposobu użytkowania tej zabudowy.

Skarżący podniósł również, że w § 6 ust. 6 pkt 6 lit. e oraz w § 9 ust. 6 uchwały, odnoszących się odpowiednio do terenu zabudowy zagrodowej i terenów rolnych, ustalono / wprowadzono zakaz podziału.

Należy podkreślić, że podziału nieruchomości dokonuje się, w myśl i na zasadach określonych w art. 92 i dalszych ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 102 poz. 651 ze zm.) oraz w przepisach wykonawczych do ww. ustawy. Uchwała w sprawie planu została podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego, jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy i stąd też powinna odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym. Nie może ona pozostawać w sprzeczności z aktami prawnymi wyższego rzędu. Przepisy gminne nie mogą także zawierać powtórzeń ustawowych, ani też ich modyfikować lub uzupełniać, gdyż jest to niezgodne z zasadami legislacji (por. wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 1996 r., sygn. akt SA./Wr 2761/95).

Określone w przepisach art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy kompetencje rady gminy, nie przyznają jej uprawnienia do tego, aby w formie uchwały określać zasady i warunki podziału geodezyjnego nieruchomości oraz wprowadzać w tym względzie zakazy i nakazy. Wskazać należy, że o dopuszczalności podziału rozstrzyga wójt, burmistrz albo prezydent miasta w decyzji administracyjnej (art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Podział kompetencji pomiędzy organ uchwałodawczy i wykonawczy gminy oznacza w szczególności, że rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta, burmistrza albo prezydenta miasta przy wykonywaniu ich ustawowych kompetencji, chyba że inaczej stanowi przepis szczególny. Rzeczą organu wykonawczego gminy jest zbadanie, czy podział jest zgodny z przepisami prawa i planem miejscowym, jednak w planie nie można wprowadzać zasad podziału ewidencyjnego nieruchomości, o którym mowa w art. 93 i art. 94 ustawy o gospodarce nieruchomościami, bowiem brak w tym zakresie kompetencji rady gminy (por. wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2235/10 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 02 sierpnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 189/12).

W odpowiedzi na skargę organ wskazał, że zarówno przed pierwszym jak i drugim wyłożeniem obydwie wersje projektów planu uzyskały wszelkie wynikające z przepisów prawa niezbędne opinie i uzgodnienia, które zostały dołączone do dokumentacji planistycznej. W pierwszej wersji planu tereny przeznaczone były pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną tereny usług turystycznych, zieleni i komunikacji. Druga wersja planu przeznaczała tereny pod zabudowę mieszkaniową, jednorodzinną zabudowę letniskową oraz tereny usług turystycznych, zieleni i komunikacji. W ostatecznej uchwalonej wersji planu tereny zostały przeznaczone wyłącznie pod zabudowę letniskową tereny usług turystycznych, zieleni i komunikacji. Tereny przeznaczone pod zabudowę letniskową były wprowadzone już w drugiej wersji planu, która uzyskała jak wyżej wspomniano niezbędne uzgodnienia i opinie. Ponadto ostateczna wersja planu

wprowadziła zmiany w zakresie komunikacyjnym. Jednakże z uwagi, iż we wszystkich trzech wersjach komunikacja ta stanowiła drogę dojazdową wewnętrzną oznaczoną symbolem 1KDW i proponowała włączenie w dwóch miejscach do istniejących dróg gminnych (I i ostateczna wersja planu), których zarządcą jest organ sporządzający mpzp uzgodnienie nie było wymagane.

Organ podkreślił, że w świetle cytowanego art. 17 pkt. 13 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym to Wójt Gminy będący organem sporządzającym mpzp uprawniony i zobowiązany był do dokonania oceny, które czynności należy ponowić.

W treści przepisów art. 17 pkt 13 i art. 19 ust. 1 nakazując ponowienie uzgodnień lub czynności, ustawodawca zawarł bowiem nieostry i - jak widać ocenny - zwrot: "w zakresie niezbędnym". Postępowanie Wójta Gminy zgodne było z wyraźną wytyczną interpretacyjną, aby ponowienie czynności proceduralnych traktować w kategoriach wyjątkowych.

Organ podniósł również, że dla budynku hali sportowej czy też widowiskowo - sportowej świadomie nie określono wysokości zabudowy oraz geometrii dachu z uwagi na fakt, iż parametry zabudowy, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie są obowiązkiem bezwzględny o czym również w swojej skardze nadmienił Wojewoda. Brak określenia powyższych parametrów nie stworzy ograniczeń dla Gminy Niechanowo, która z pewnością mogłaby zostać potencjalnym inwestorem lub współinwestorem podczas realizacji takiego obiektu, wyjątkowego w swej istocie w skali tak niewielkiej gminy. Forma dachu i wysokość byłaby dostosowana na etapie projektowania do faktycznych potrzeb i przyjętych technologii w momencie realizacji, które mogą się zmieniać wraz z upływem czasu. Zapis taki, a właściwie brak określenia parametrów wysokości i geometrii dachu jest elastyczny i nie będzie w przyszłości krępował inwestorów.

Jednocześnie pragnę wyjaśnić, iż zgodnie z § 8 ust. 6 pkt. 2) uchwały ustalone parametry dotyczące wysokości zabudowy wbrew twierdzeniu Wojewody zdaniem Rady Gminy Niechanowo są zrozumiałe i oczywiste, nie budzące w jakikolwiek sposób wątpliwości interpretacyjnych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skargę na uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wniósł Wojewoda. Skarga Wojewody wniesiona została w trybie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Przewidziane w powołanym wyżej przepisie prawo organu nadzoru do wniesienia skargi do sądu administracyjnego przysługuje wówczas, gdy organ ten przed upływem 30 dni od daty doręczenia mu uchwały organu gminy nie skorzystał ze środka nadzoru określonego w art. 91 ustawy, tj. nie stwierdził nieważności tej uchwały we własnym zakresie. Po upływie tego terminu organ nadzoru, chcąc spowodować wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwej, w jego ocenie, uchwały musi ją zaskarżyć do sądu administracyjnego.

Zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy jest nieważna, gdy jest sprzeczna z prawem. Ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. W art. 91 ust. 4 stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Nie wlicza rodzaju wad uchwał, które należą do istotnego naruszenia prawa. W art. 91 ust. 5 wskazuje jednak, że należy odpowiednio stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Zgodnie z utrwalonym już w tym względzie orzecnictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego przy ustalaniu zakresu pojęcia "istotnego naruszenia prawa" należałoby oprzeć się na rozwiązaniach przyjętych w kodeksie postępowania administracyjnego. W orzecnictwie tym przyjęto, że "istotne naruszenie prawa", powodujące nieważność uchwały organu gminy, czy też rozstrzygnięcia nadzorczego nie pokrywa się z przesłankami nieważności decyzji w rozumieniu art. 156 K.p.a. /por. wyrok NSA z dnia 18.09.1990 r., sygn. SA/Wr 849/90, OSNA 1990 r., nr 4, poz. 2 wyrok NSA z dnia 26.03.1991 r., sygn. SA/Wr 81/91, Wspólnota 1991/26/14, wyrok NSA z dnia 16.11.2000 r. sygn. II SA/Wr 157/99, nie publ./. Z poglądem tym należy się zgodzić, uwzględniając jednak, że w oparciu o konstrukcję wad powodujących nieważność oraz

wzruszalność decyzji administracyjnych można wskazać rodzaje naruszeń przepisów prawa, które trzeba zaliczyć do istotnych naruszeń prawa skutkujących nieważnością uchwały organu gminy, czy rozstrzygnięcia nadzorczego. Do nich należy zaliczyć: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów, podstawy prawnej ich podejmowania, przepisów prawa ustrojowego, przepisów regulujących procedurę podejmowania tych aktów. Odwołać się tu należy do stanowiska prezentowanego przez Barbarę Adamiak w artykule "Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego" /publ. w Samorządzie Terytorialnym 1997/4/23/. Podobne stanowisko zajmuje Z. Kmiecik w publikacji "Ustawowe założenia systemu nadzoru nad działalnością komunalną", zamieszczonej w Samorządzie Terytorialnym 1994/6/13, wyrażając pogląd, że "orzeczenie o nieważności uchwały /organu gminy/ zapada w razie ustalenia, że jest ona dotknięta wadą kwalifikowaną, polegającą na tego rodzaju sprzeczności uchwały z prawem, która jest "czymś więcej" niż tylko nieistotnym naruszeniem prawa (tak również w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia sygn. akt II SA/Wr 937/11, opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wojewoda nie korzystając uprzednio z rozstrzygnięcia nadzorczego ustanowionego w art. 91 ust. 1 przywołanej ustawy, zakwestionował w trybie art. 94 ust. 2 tej ustawy w drodze skargi do sądu administracyjnego zgodność z prawem uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Organ nadzoru zarzucił naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, albowiem po wprowadzeniu zmian w treści planu nie ponowiono w niezbędnym zakresie czynności, o których mowa w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Przy ocenie uchwał w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd zobligowany jest do kontroli zaskarżonej uchwały w kontekście przesłanek wymienionych w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Stosownie bowiem do treści tego przepisu naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Pod pojęciem procedury planistycznej należy rozumieć kolejno podejmowane czynności planistyczne określone przepisami ustawy, gwarantujące możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (składanie uwag i wniosków) i kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień. Pojęcie zaś zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wiąże się z merytorycznymi wartościami i wymogami kształtowania polityki przestrzennej.

Przed przystąpieniem do oceny czy zachowana została procedura planistyczna wskazać należy, iż niniejsza uchwała nie była jeszcze przedmiotem kontroli sądownoadministracyjnej, co uzasadnia jej kontrolę w całokształcie.

W sprawie będącej przedmiotem rozpoznania Sąd stwierdził, że został naruszony tryb sporządzania planu, a naruszenie to miało charakter istotny.

Procedura planistyczna uregulowana w art. 17 ustawy o planowaniu przewiduje możliwość składania przez zainteresowane osoby (np. mieszkańców terenów, których plan dotyczy) na poszczególnych etapach procedowania wniosków i uwag do planu. Powołany wyżej przepis ściśle określa, w którym momencie procedury planistycznej przewiduje się udział ww. osób, tj. na etapie po podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego (wnioski do planu w terminie nie krótszym niż 21 od ogłoszenia uchwały) oraz po ogłoszeniu planu do publicznego wglądu (uwagi dotyczące projektu planu, w terminie nie krótszym niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia planu).

Z pkt. 13 powołanego przepisu wynika, że Wójt wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia uwag, o których mowa w pkt 11, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia.

W przedmiotowej sprawie nie ulega wątpliwości, że w toku procedury planistycznej projekt przedmiotowego planu został trzykrotnie wykładany do publicznego wglądu: w dniach 24 października 2011 r. - 14 listopada 2011 r., 30 kwietnia 2012 r. - 21 maja 2012 r. oraz 08 października 2012 r. - 29 października 2012 r. Na skutek zmian wprowadzonych po pierwszym wyłożeniu do publicznego wglądu - projekt podlegał także ponownym uzgodnieniom i opiniowaniu z jednostkami i organami wymienionymi w art. 17 ustawy, w terminie do dnia 31 stycznia 2012 r.

Po drugim wyłożeniu do publicznego wglądu organ wprowadził kolejne zmiany. Wobec powyższego stwierdzić należy, że w przedmiotowej sprawie istotna jest ocena, czy tych zmian w planie dokonano zgodnie z obowiązującą procedurą, czy zmiany te wymagały ponownego uzgodnienia z organami wymienionymi w art. 17 ustawy o planowaniu oraz, czy naruszenie procedury miało w niniejszej sprawie charakter istotnego naruszenia trybu w rozumieniu art. 28 ust. 1 powołanej ustawy.

Sąd podziela pogląd skarżącego, że analiza porównawcza wersji projektu poddanej ponownym uzgodnieniom i opiniowaniu (tożsamej z wersją wyłożoną po raz drugi do publicznego wglądu) i wersji wyłożonej po raz trzeci do publicznego wglądu wykazuje szereg różniących się między sobą ustaleń.

W ocenie składu orzekającego różnice te są znaczne i wymagały ponownych uzgodnień.

Zgodnie z art. 17 ust. 13 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, którymi wójt wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia uwag, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia.

Zastrzec jednak należy, iż ustawowy obowiązek nałożony na organ ponowienia czynności z art. 17 nie jest obowiązkiem generalnym, tzn. nie można go odnosić do każdej sytuacji, w której doszło do zmian w projekcie planu, a nawet do każdej sytuacji, w której doszło do zmian w wyniku uwzględnienia uwag do projektu. Musi on być analizowany w przypadku każdej zmiany osobno, przy uwzględnieniu za każdym razem osobno czynnika niezbędności. Wskazuje na to jednoznacznie zwrot: "...w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia". Zatem w każdym konkretnym przypadku organ jest obowiązany ocenić, czy ponowienie czynności jest "niezbędne". Kryterium oceny "niezbędności" powinien być stopień modyfikacji treści projektu uchwały w stosunku do projektu uchwały sprzed dokonania zmian.

Zasadnie wskazał skarżący, że to charakter i rozmiar dokonanych zmian jest decydujący dla ewentualnej konieczności ponawiania procedury planistycznej. W sytuacji, gdy dokonane zmiany będą miały charakter jednostkowy, nie wywierający wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości, mogą one zostać wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury planistycznej. Dopiero wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym oraz w sytuacji istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami, powtórzenie czynności planistycznych w tym zakresie należy uznać za konieczne (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 października 2012 r., II OSK 1426/12).

W ocenie Sądu za konieczności dokonania ponownych uzgodnień wskazuje fakt istotnych również pomiędzy uzgadnianymi projektami. W pierwszej kolejności wskazać należy, że każdy z trzech projektów zakładał inny układ komunikacji. Ponadto trzeci projekt w przeciwieństwie do projektu pierwszego i drugiego nie przewiduje w ogóle zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej tzn. nastąpiła całkowita likwidacja zabudowy mieszkaniowej. Ponadto wskazać należy, że organ w miejsce dotychczasowej zabudowy mieszkaniowej (drugi projekt), czy też w miejsce zabudowy mieszkaniowej i usług turystycznych (pierwszy projekt), wprowadził zupełnie odmienną funkcję tj. zieleni ekologicznej. Co prawda zgodzić należy się z organem, że pierwszy projekt podobnie jak trzeci przewidywał tereny usług turystycznych, to jednakże należy mieć na uwadze, iż tereny usług turystycznych przewidziane w pierwszym projekcie w żadnym stopniu nie pokrywają się z terenami usług turystycznych przewidzianymi w trzecim projekcie. Również w zakresie terenów zabudowy lotniskowej wskazać należy, iż została ona przewidziana już w drugim projekcie, to jednakże część z tych terenów została przekształcona w trzecim projekcie pod tereny usług turystycznych.

Ponadto w ocenie Sądu w sytuacji gdy organ ponownie uzgadnia projekt planu z wszystkimi innymi podmiotami, do których zwracał się poprzednio, to wcześniejsze uzgodnienia tracą byt prawny. Ponadto Sąd pragnie podkreślić, że w trakcie pierwszego uzgodnienia ENEA zgłosiła uwagi co do lokalizacji terenu przeznaczonego pod trafostację. Organ powyższą uwagę uwzględnił, czemu dał wyraz w 2 projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednakże na skutek zmian w trzecim projekcie lokalizacja terenu przeznaczonego pod trafostację uległa całkowitej zmianie. Ponadto do kolejnych planów każdorazowo uwagi zgłaszał urząd marszałkowski. Uzgadniając drugi plan organ ten wskazał, że teren opracowania położony jest w planie zagospodarowania przestrzennego województwa w granicach krajowej drogi migracji, rozprzestrzeniania i wymiany genetycznej organizmów żywych oraz w granicach Głównego Zbiornika Wód Podziemnych monitorowanych w sieci krajowej i regionalnej, o ponadnormatywnych stężeniach badanych zanieczyszczeń. W swoim postanowieniu organ ten wskazał, że przedmiotowy projekt nie koliduje z ww. zadaniami i programami ujętymi w obowiązującym planie zagospodarowania

przestrzennego województwa, o ile zostanie rozpatrzona powyższa uwaga. Również Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny uzgodnił projekt planu z zastrzeżeniami.

Wobec powyższego trafnie wskazał skarżący, iż różnice między wersjami projektu są na tyle istotne, że wymagają ponownych uzgodnień.

Powyższe uchybienie uzasadnia wyeliminowanie zaskarżonej uchwały w całości z obrotu prawnego.

Odnosnie zachowania procedury planistycznej Wojewoda podniósł ponadto zarzut o braku w dokumentacji planistycznej dowodu ogłoszenia o pierwszym wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu w prasie zawierającego datę tego ogłoszenia. Odnosząc się do powyższego zarzutu wskazać należy, że powyższe uchybienie, z uwagi na późniejsze ponowne wyłożenie planu do publicznej wiadomości nie ma znaczenia. Natomiast Sąd z urzędu dostrzegł inne braki akt planistycznych w zakresie dokonywania ogłoszeń o wyłożeniu planu do publicznego wglądu.

Zgodnie z art. 17 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt, burmistrz albo prezydent miasta ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami.

W niniejszej sprawie w aktach planistycznych znajdują się wyłącznie ogłoszenia w prasie miejscowej. Natomiast brak jest jakichkolwiek dokumentów wskazujących na dokonanie obwieszczenia, czy to przez wywieszenie w urzędzie miasta na tablicy ogłoszeń, czy też zamieszczenia na stronie internetowej BIP. Sąd w tym miejscu nie przesądza czy powyższe obwieszczenie miało miejsce czy też nie, to jednakże na przyszłość wskazuje aby w aktach planistycznych organ zamieszczał dokumenty obrazujące zachowanie procedury planistycznej tj. w przypadku wymaganych obwieszczeń czy ogłoszeń – kserokopię prasy miejscowej, obwieszczenia z adnotacją o ich wywieszeniu na tablicy ogłoszeń, wydruk ze strony BIP czy też dokumenty wskazujące na inny zwyczajowo przyjęty sposób ogłaszania.

Na marginesie Sąd celem wyeliminowania błędów w przyszłości postanowił odnieść się do zarzutów dotyczących zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że zasady sporządzania planu miejscowego to treść merytoryczna planu miejscowego, którą kształtuje przede wszystkim treść studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, stanowiska zawarte przez organy uzgadniające i opiniujące oraz wyważanie interesu publicznego w przypadkach konfrontacji z interesami prywatnymi.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nawiązuje § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym ujęte w projekcie tekstu planu miejscowego ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.

W tym miejscu podnieść należy, że plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tylko wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń.

W niniejszej sprawie dla terenu zabudowy usług turystycznych, oznaczonego w planie symbolem UT, nie dopełniono obowiązku wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w ten sposób, że dla dopuszczalnej na tym terenie „hali sportowej czy widowiskowo - sportowej” nie określono wysokości oraz geometrii dachu.

Zgodzić należy się z organem, że obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy, a więc m. in. parametrów zabudowy, nie jest wprawdzie bezwzględny, jednakże pozostaje uzależniony od warunków faktycznych panujących w terenie. Oznacza to, że plan miejscowy musi zawierać ustalenia, o których mowa w ww. przepisie, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń.

Fakt możliwości realizacji różnych inwestycji na tym terenie przemawia za koniecznością ustalenia powyższego parametru. Za okoliczność uzasadniającą od odstąpienia od powyższego nie można uznać okoliczności, że forma dachu i wysokość byłaby dostosowana na etapie projektowania do faktycznych potrzeb i przyjętych technologii w momencie realizacji, które mogą się zmieniać wraz z upływem czasu. Zapis taki, a właściwie brak określenia parametrów wysokości i geometrii dachu jest elastyczny i nie będzie w przyszłości krępował inwestorów. Chęć nie skrępowania inwestora nie może prowadzić do sytuacji, że na jednym terenie np. dla hotelu parametry te są ściśle określone, a hali sportowej nie. Powyższe może prowadzić do sytuacji, że na terenie UT obok zabudowy przeznaczenia podstawowego powstanie hala sportowa kilkakrotnie wyższa z uwagi, że rozwiązania technologiczne pozwolą na realizację wielopoziomowej hali sportowej.

Za zasadny również należy uznać zarzut odnoszący się do § 6 ust. 6 pkt 6 lit. e oraz w § 9 ust. 6 uchwały. W przepisach powyższych paragrafu w sposób jednoznaczny wprowadzono zakaz podziału.

Należy podkreślić, że podziału nieruchomości dokonuje się, w myśl i na zasadach określonych w art. 92 i dalszych ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 102 poz. 651 ze zm.) oraz w przepisach wykonawczych do ww. ustawy. Uchwała w sprawie planu została podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego, jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy i stąd też powinna odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym. Nie może ona pozostawać w sprzeczności z aktami prawnymi wyższego rzędu. Przepisy gminne nie mogą także zawierać powtórzeń ustawowych, ani też ich modyfikować lub uzupełniać, gdyż jest to niezgodne z zasadami legislacji (por. wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 1996 r., sygn. akt SA./Wr 2761/95).

Określone w przepisach art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy kompetencje rady gminy, nie przyznają jej uprawnienia do tego, aby w formie uchwały określać zasady i warunki podziału geodezyjnego nieruchomości oraz wprowadzać w tym względzie zakazy i nakazy. Wskazać należy, że o dopuszczalności podziału rozstrzyga wójt, burmistrz albo prezydent miasta w decyzji administracyjnej (art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Podział kompetencji pomiędzy organ uchwałodawczy i wykonawczy gminy oznacza w szczególności, że rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta, burmistrza albo prezydenta miasta przy wykonywaniu ich ustawowych kompetencji, chyba że inaczej stanowi przepis szczególny. Rzeczą organu wykonawczego gminy jest zbadanie, czy podział jest zgodny z przepisami prawa i planem miejscowym, jednak w planie nie można wprowadzać zasad podziału ewidencyjnego nieruchomości, o którym mowa w art. 93 i art. 94 ustawy o gospodarce nieruchomościami, bowiem brak w tym zakresie kompetencji rady gminy (por. wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2235/10 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 02 sierpnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 189/12).

W tym względzie stanowisko organu, że zapisy planu nie pozbawiają właścicieli możliwości podziału jest niezasadne w świetle jednoznacznego brzmienia zakwestionowanych przepisów zaskarżonej uchwały.

Ponadto na etapie ponownego uchwalania planu organ winien przeanalizować kwestie zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z postanowieniami studium uwarunkowań i zagospodarowania terenu. Jak wynika z nadesłanych akt teren zieleni ekologicznej oznaczony symbolem ZE2 w miejscowym planie zagospodarowania terenu położony jest na terenie oznaczonym symbolem O. Zgodnie z postanowieniami Studium uwarunkowań i zagospodarowania symbolem O oznaczono grunty rolne zwartych kompleksów gleb II-IVb, pod ochroną. Jednocześnie wskazać należy, że w studium równoległe z wyznaczeniem rolniczej przestrzeni produkcyjnej stworzono lokalny system ekologiczny (2.2.2. studium). Obszary tworzące sieć ekologiczną oznaczono na rysunku planu symbolami: D- tereny sieci ekologicznej na glebach rolniczo nieekonomicznych, 01D – tereny sieci ekologicznej na glebach kompleksów V klasy, 0D – tereny sieci ekologicznej na glebach chronionych kompleksu od I-IV, DŁ- tereny sieci ekologicznej na użytkach zielony. Z powyższego jednoznacznie wynika, iż studium wyraźnie przewiduje sieci ekologiczne na terenach oznaczonych wyżej wskazanymi symbolami.

W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 147 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 – dalej Ppsa) orzekł jak w sentencji. O wykonalności uchwały orzeczono na podstawie art. 152 Ppsa, a o kosztach postępowania na podstawie art. 200 Ppsa.

Przewodniczący
Sędzia WSA
(-) Ewa Kręchwest – Durchowska

Sędzia WSA
(-) Izabela Bąk – Marciniak

Sędzia WSA
(-) Anna Jarosz